



de Política y Administración de la Educación
Congreso Iberoamericano

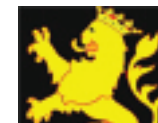
de Política y Administração da Educação
Congresso Ibero-Americano

GESTIÓN PEDAGÓGICA Y POLÍTICA EDUCATIVA

Desafíos para la mejora de la
formación y profesionalización
de los educadores

15, 16 y 17 de noviembre de 2012
Zaragoza,

ISBN 84-695-7964-9



POLÍTICAS EDUCATIVAS – UMA ABORDAGEM PELA “ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

Carlos Pires

Escola Superior de Educação de Lisboa/Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais (CIED)

cpires@eselx.ipl.pt

Resumo

Na presente comunicação pretende-se refletir sobre a pertinência do desenvolvimento, no domínio da administração educacional, de estudos inspirados na “análise das políticas públicas” centrados, particularmente, na conceção e gestão de políticas educativas concretas como é o caso da política de “Escola a Tempo Inteiro”, desenvolvida em Portugal a partir de 2005, no 1.º ciclo do ensino básico. A “análise das políticas públicas” fornece um quadro teórico que permite integrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão” e pôr em evidência os “modos de intervenção governativa”, oferecendo, desta forma, um quadro interpretativo para o resultado da observação do “poder político em exercício” na condução de políticas públicas de educação. Permite, ainda, enquanto suporte interpretativo, pôr em evidência as representações e os modos de intervenção do Estado refletidos nos instrumentos que escolhe e utiliza e (re)construir a política pública pela própria análise que dela é feita. Por seu lado, as coordenadas de “análise cognitiva das políticas públicas” permitem apreender os “fundamentos” da política e compreender a que quadro referencial é reportada a representação dos problemas e explicar os processos de “problematização” e de “fabricação das ideias” (enquanto soluções políticas).

Palavras-chave: análise das políticas públicas; política educativa; Escola a Tempo Inteiro.

Introdução

O estudo que realizei sobre a política de “Escola a Tempo Inteiro” (ETI) implementada em Portugal Continental, a partir do 2005 (Pires, 2012), teve como objeto a *ação do Governo na formulação e execução* daquela política e foi inspirado numa abordagem pela “análise das políticas públicas” (Meny & Thoenig, 1992; Muller & Surel, 1998; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008; Kübler & Maillard, 2009; Paquin & Lachapelle, 2010). Uma abordagem com ambição interpretativa que permite a abertura da “caixa negra” do Estado e, assim, interrogar o seu funcionamento (Muller, 2004a, p. 21) e determinar o porquê da sua ação (Sánchez, 2005; Rocha, 2010⁹⁹), em relação a uma política específica, como é neste caso a política de ETI.

⁹⁹ Inspirados na obra de Thomas Dye (1976): “*Policy Analysis. What Governments do, why they do it, and what difference it makes*”.



As características das dimensões desta política decorrem das representações que o Governo tem da realidade educativa, do seu próprio papel na educação e dos problemas que, na sua perspetiva, lhe compete resolver enquanto “autoridade pública” (Meny & Thoenig, 1992). É nesse sentido que se revela oportuno o recurso ao quadro interpretativo da “análise das políticas públicas” que permite construir a política pública pela própria análise que dela é feita e pelo conjunto dos discursos que a acompanham, nomeadamente os emitidos pelos atores dessa política (Hassenteufel, 2008).

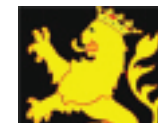
O enquadramento teórico da “análise das políticas públicas” veio permitir a sustentação do “desenvolvimento de projetos de investigação centrados no estudo da conceção e gestão de políticas educativas concretas (...) que podem ser referenciadas a setores ou domínios específicos da investigação no campo da política e administração educacional” (Barroso, Carvalho, Fontoura, & Afonso, 2007, p. 4)¹⁰⁰. Também van Zanten (2004) inscreve a “análise das políticas públicas” no quadro das possíveis abordagens invocadas para o estudo das políticas educativas, enquanto Van Haecht (1998) defende que as políticas educativas teriam a ganhar em inteligibilidade ao serem analisadas à luz daquela abordagem.

Esta tendência é visível na análise das designadas “novas políticas educativas” (Mons, 2007) (descentralização política, autonomia dos estabelecimentos de ensino, formas de privatização do ensino, regulação baseada nos resultados...) que, no contexto de um movimento de evolução global das políticas públicas, são suscetíveis de ser analisadas com as mesmas ferramentas (Mons, 2008, p. 6).

Enquanto suporte conceptual e heurístico, a “análise das políticas públicas” fornece um quadro teórico que permite integrar o “estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão” e “reconsiderar a relação entre o Estado e a sociedade civil” (Duran, 1999, citado por van Zanten, 2004). Permite, assim, pôr em evidência os “modos de intervenção governativa” (Barroso, 2006, p. 11), tendo em conta que continua a ser atribuído ao Estado “um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e ação públicas” (*ib.*, *id.*). Oferece, por sua vez, um quadro interpretativo para o resultado da observação do “poder político em exercício” (van Zanten, 2004, p. 29) na condução de políticas públicas de educação. É, assim, possível, recorrendo a esta abordagem, apreender e compreender os sentidos das posições do Governo (em função das representações que tem dos problemas, das soluções e dos instrumentos que utiliza), bem como das posições de outros atores.

No presente texto procuro, ainda que de forma breve, precisar o conceito de “política pública” relacionando-o com o conceito de “autoridade pública”, para, de seguida abordar as potencialidades interpretativas da “análise das políticas públicas”, mais concretamente, da “análise cognitiva das políticas públicas” (Muller, 2000; Sabatier & Schlager, 2000; Surel, 2000a; 2000b; 2004), abordagem que toma as “ideias” como “variável explicativa” (Kübler & Maillard, 2009), permitindo apreender os “fundamentos” da política e compreender a que quadro referencial a representação dos problemas é reportada e, ainda,

¹⁰⁰ São exemplos desses projetos de investigação os apresentados no “Dossier” da 4.^a edição da “Sísifo: Revista de Ciência da Educação” – “Conhecimento, Decisão e Ação Pública”, disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=13>. São também exemplo de projetos de investigação sobre políticas públicas concretas de educação os que se encontram inseridos nas orientações do Projeto Europeu *KNOW&POL*, disponíveis em <http://www.knowandpol.eu>.



interpretar os processos de “problematização” (inscrição de problemas na agenda política) e de “fabricação das ideias” apresentadas como soluções políticas.

“Política pública” – contributos para uma definição

“As definições clássicas [de “política pública”] partem das atividades governamentais e dos seus processos” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 11) considerando, como tal, tudo o que os Governos decidem ou não fazer e colocando a tónica no “conjunto das decisões tomadas por um ou vários atores políticos para realizar escolhas dos objetivos e dos meios para os realizar (Jenkins, 1978, citado por Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 11). Nessa ótica, “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental” (Meny & Thoenig, 1992, p. 89).

Meny & Thoenig (1992, pp. 89-90) consideram que, do ponto de vista da análise, uma política apresenta-se sob a forma de práticas e de normas que podem ser assinaladas, concretamente, como formas de intervenção, regulamentação, provisão de prestações, repressão, etc. Podem, também, ser imateriais, por vezes simbólicas, como é o caso de um “discurso” ou de uma “campanha de comunicação”. Ao mesmo tempo, podem referir-se a finalidades, a valorações explicitadas pelas autoridades públicas ou implícitas.

Na ótica de uma maior precisão conceptual, a política pública é apresentada como um “programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico” (Meny & Thoenig, 1992, p. 90). Nesse sentido, Pierre Muller salienta que uma política pública: (i) é constituída por um conjunto de medidas concretas – a sua *substância*; (ii) inscreve-se num “*quadro geral de ação*”, o que permite distingui-la de simples medidas isoladas¹⁰¹; (iii) compreende *decisões de natureza mais ou menos autoritária*, onde, de forma explícita ou somente latente, a coerção está sempre presente¹⁰²; (iv) tem *públicos (atores)* aos quais afeta; (v) define *objetivos* a atingir (Muller, 2004a, p. 22).

Desde logo, são duas as noções fundamentais nas quais repousa a expressão “políticas públicas”: “*Estado*” e “*programa de ação*” (Hassenteufel, 2008, p. 7). “As políticas públicas correspondem ao conjunto das ações do Estado” (*ib., id.*), logo o estudo das políticas públicas é o estudo do “Estado em ação”. Por isso, a análise interroga-se sobre o *porquê*, o *como* e os *efeitos* da ação estatal, mas também sobre o *que* as autoridades estatais poderão fazer (*ib., id.*). Do ponto de vista jurídico, uma autoridade é pública quando detém poder estatal sobre os cidadãos nos quais recaem as decisões (Hassenteufel, 2008, p. 8), tem capacidade de tomar opções, “possui autoridade própria e atua através de um aparato organizado” (Meny & Thoenig, 1992, p. 91).

No que diz respeito ao “quadro de ação”, o conceito de “política pública” pressupõe, como vimos, a existência de decisões e ações que dão lugar à formalização de atos, com um grau de maior ou menor coercitividade, que se organizam em torno de um “programa” ou “quadro geral de ação”. Um dos

¹⁰¹ De acordo com Kübler & Maillard (2009, p. 9), estas medidas podem ser “coercivas”, “incitativas” ou “distributivas”.

¹⁰² As autoridades públicas dispõem da capacidade potencial de utilização de “violência legítima” (Muller, 2004b; Kübler & Maillard, 2009, p. 9)



desafios lançados decorre do facto de este “quadro” poder não se encontrar concebido *a priori*. Uma política pública é, pois, construída pela análise que dela é feita (Mény e Thoenig, 1992; Hassenteufel, 2008) e, mais largamente, pelo conjunto dos discursos que a acompanham (emitidos tanto pelos atores dessas políticas, quanto pelos observadores: jornalistas, investigadores...) (Hassenteufel, 2008). É uma “abstração”, cuja identidade e conteúdo se constroem por agregação sucessiva de elementos empíricos dispersos nos textos, nos pressupostos (Mény e Thoenig, 1992). Assim, uma política não é um “dado”, mas um “construto” de pesquisa e o seu sentido nem sempre é o apresentado, pois para além dum sentido explícito pode ter um sentido latente (Muller, 2004a, p. 23).

É deste diálogo entre os processos de análise e os de construção da política que emergem as *representações* dos atores, enquanto “quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam, mas também as refletem” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p.13). Tal argumentação remete para a necessidade de identificação de uma das componentes principais de uma política pública: os “*fundamentos*” que motivam a sua existência (Hassenteufel, 2008, p. 9).

Pierre Muller aponta para a existência de uma “teoria da mudança social” subjacente a uma política pública, da qual esta é portadora (Muller, Leca, Majone, Thoenig, & Duran, 1996, p. 101). Tais considerações remetem-nos para uma abordagem de “análise cognitiva das políticas públicas” que insere as atividades governamentais num quadro cognitivo, de que é exemplo a abordagem pelo conceito de “referencial” tendo, também, em conta que, de acordo com Pierre Muller, uma política pública é portadora de uma representação do setor em que se enquadra.

Análise das políticas públicas – um quadro interpretativo

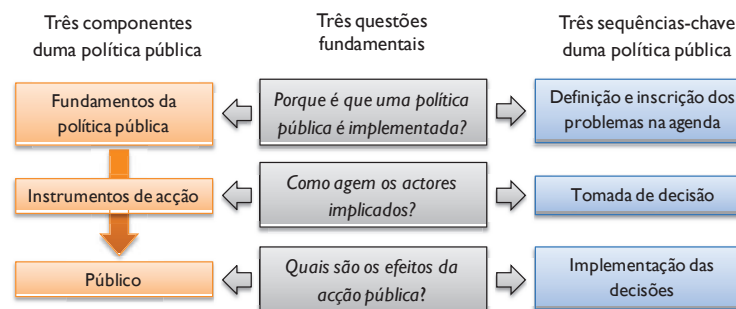
A “análise das políticas públicas”, enquanto “ciência do Estado em ação” (Muller, 2004a, p. 3) consiste no “estudo da ação dos poderes públicos no seio da sociedade” (Meny & Thoenig, 1992, p. 7). Em *lato sensu* esta abordagem permite a abertura da “caixa negra” do Estado e, assim, interrogar o seu funcionamento (Muller, 2004, p. 21) e determinar o porquê da sua ação (Sánchez, 2005; Rocha, 2010), em relação a uma política específica. O conjunto de conceitos que a “caixa de ferramentas” (Meny & Thoenig, 1992, p. 85; Muller, 2004, p. 21) da “análise das políticas públicas” proporciona permite compreender a “génese da ação pública” (Muller, 2004a, p. 21), ou seja, a questão da definição do problema e da sua inclusão na agenda política, ou a identificação dos atores que participam no processo e a compreensão das motivações para os seus comportamentos face à política (como definem a sua posição e em função de quê).

De acordo com a síntese de Hassenteufel (2008, p. 8), a “análise das políticas públicas” procura responder a três questões fundamentais: 1) *Porque é que uma política pública é adotada?* 2) *Como agem os atores implicados?* 3) *Quais são os efeitos da ação pública?*

Estas questões correspondem, segundo o autor, a três componentes principais duma política pública: 1) os seus *fundamentos* (o que remete para as suas finalidades e para o que motiva a sua existência); 2) os *instrumentos da ação* (que permitem os atores agirem); 3) o *público* (sobre o qual a ação pública



exerce os seus efeitos). Seguindo a lógica do autor, aquelas questões correspondem, também, a “três sequências-chave” duma política pública: 1) a definição e inscrição do problema na agenda sobre o qual a política visa agir; 2) a tomada de decisões; 3) a implementação propriamente dita das decisões (*ib.*, *id.*). (Figura 1).



A partir de Hassenteufel (2008)

Figura 1 – “Coordenadas” de análise de uma política pública

Num registo de orientação metodológica, Patrick Hassenteufel remete para uma primeira tarefa de análise, a realização de um trabalho de revelação dos “fundamentos cognitivos duma política pública” (2008, p. 9). A segunda questão remete para a escolha entre múltiplos instrumentos de ação disponíveis que, na perspetiva do autor, estabelecem a relação entre a orientação da política pública (representação do problema) e a sua materialização resultante da aplicação a determinado público. Por fim, a questão relacionada com os efeitos – embora remeta para o rastreio dos públicos (“*ressortissants*”) enquanto tarefa do estudo das políticas públicas – “refere-se mais amplamente à análise da implementação das decisões públicas” (*ib.*, p.10).

Este quadro corresponde a um “utensílio estritamente heurístico” (Baudouin, 2000, p. 267), uma “grelha” que permite apreender de forma particularmente coerente as múltiplas facetas da ação pública não devendo, no entanto, ser aplicado de forma sistemática (Muller, 2004a, p. 24). Não são as lógicas prescritivas desta “abordagem sequencial” – enquanto “ideal-tipo” no sentido weberiano (Hassenteufel, 2008) – que importa ter em consideração, mas sim os elementos que integram essa abordagem e que lhe conferem uma “dimensão heurística” de análise das políticas públicas (Baudouin, 2000). Refiro-me, em particular, à dimensão “cognitiva” conotada com o “sentido das políticas públicas”, na qual são incluídos os “modelos de pretensão interpretativa”, como é o caso da abordagem pelo “referencial”.



A análise cognitiva e os sentidos das políticas públicas

A análise cognitiva das políticas é uma “abordagem integrada” que insiste no papel das *ideias* para as políticas públicas, cuja condução implica um trabalho intelectual, onde a construção de sentidos tem um papel determinante (Kübler & Maillard, 2009, p. 100). Nesta ótica, a condução das políticas públicas surge como um processo de “construção de sentidos” (Muller, 1995), em que os atores se posicionam e condicionam a sua ação em função de “sistemas de percepções e de interpretações próprias” (Kübler & Maillard, 2009, p. 157). Assim, torna-se pertinente a apreensão das políticas públicas a partir de matrizes cognitivas e normativas que estão na sua base, fazendo das *ideias* a sua variável explicativa (*ib.*, p. 178).

As abordagens cognitivas consideram que as políticas públicas são determinadas por crenças comuns a atores públicos e privados, que definem a maneira como esses mesmos atores encaram os problemas públicos e concebem as respostas adaptadas a essa percepção dos problemas (Surel, 2000a, p. 1). Desta forma, os eixos de desenvolvimento de uma política pública são os produtos de crenças compartilhadas pelos atores que constroem essa política (*ib.*, *id.*), os quais se reportam a um determinado “referencial normativo da política pública”. Referencial que o Governo, enquanto “ator dominante”, faz corresponder (nomeadamente através de processos de “tradução”) às percepções e aos valores que preconiza (Muller, 1985, p. 170) e que, numa tendência hegemónica, procura impor às percepções dos restantes atores¹⁰³. É em função do “referencial” – definido por Bruno Jobert e Pierre Muller, como um “conjunto de normas ou de imagens de referência” (Baudouin, 2000, p. 285) – que os atores (em particular os atores públicos) constroem a sua percepção dos problemas, a partir dos quais definem os objetivos, confrontam as soluções e orientam a sua ação (*ib.*, *id.*).

O “mediador” (Muller, 1995) é o ator-chave na criação de um *referencial*. Tem uma função *cognitiva* – ajuda a compreender o mundo limitando a sua complexidade (descodificação) – e uma função *normativa* (prescritiva) – define os critérios que permitem agir sobre o mundo (recodificação) e os objetivos das políticas em função de uma representação dos problemas (*cf.* Muller, 1995). Por seu lado, na perspetiva do autor, a “mediação” corresponde, também, a um processo “tomada da palavra” (“produção de sentido”) e a um processo de “*tomada de poder*” (“estruturação de um campo de forças”). Desta forma, é definido um “quadro intelectual” que permite balizar a intervenção dos diferentes atores (*ib.*, p. 154) e do qual emergem relações de poder pela assunção da liderança na construção de sentidos que tendem a impor-se de forma hegemónica.

É dentro deste quadro que é possível situar e compreender o Governo enquanto “mediador” que produz a “verdade do momento” (Muller, 1995, p. 161), criando condições para a um “espaço de expressão de interesses sociais” (*ib.*, *id.*) a partir de um quadro cognitivo e normativo no qual os restantes atores se mobilizam e posicionam, identificando-se, ou não, com o mesmo.

¹⁰³ Numa situação de “tirania da oferta” (Meny & Thoenig, 1992, p. 111), são as autoridades públicas que modelam as necessidades, acabando, o “público”, por aceitar como aspirações próprias os bens e serviços que as autoridades públicas são capazes de lhes oferecer.



Não pretendo afirmar que o Governo detém o monopólio da formalização dos problemas públicos, mas sim, que “continua a ocupar um lugar central nesse processo” (Comby, 2009). O Estado tem capacidade jurídica para definir o “bem comum” e administrar a “coisa pública”. Nesse sentido, exprime a “vontade geral” (um “interesse geral”) impondo-a aos indivíduos e aos interesses particulares (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 46). Nesta perspetiva, a “hierarquia das políticas públicas” (versão “*top down*”) atribui ao Governo um papel claro para selecionar os problemas (*ib., id.*). Atribui-lhe, também, a tarefa simbólica de realizar a codificação (dominante) desses problemas, de forma a dar-lhes uma imagem que contribua para a legitimação da política pública e para que esta se torne a menos contestada possível.

Neste tipo de abordagem, assente no conceito de “referencial” estão presentes elementos determinantes no processo de análise tais como a “perceção dos problemas” e os “instrumentos” privilegiados (Sabatier & Schlager, 2000; Hall, 1993, citado por Kübler & Maillard, 2009) na condução duma política pública. Estes elementos remetem, por um lado, para uma análise dos “fundamentos cognitivos duma política pública” (Hassenteufel, 2008, p. 9) relacionados com a representação de “problema público” e com o conceito de “agenda”. Por outro lado, remetem para a escolha dos instrumentos de ação teoricamente influenciada por aqueles fundamentos e pela perceção do problema.

A perceção dos problemas públicos e o papel das ideias

É seguro afirmar que o espoletar da ação política não está ligado exclusivamente à “intensidade” de determinado problema, mas sobretudo a uma transformação da perceção do problema¹⁰⁴ (Muller, 2004a, p. 28). Os fundamentos de uma política pública estão relacionados com as representações que os atores (os que participam na sua construção) têm do problema sobre o qual pretendem agir. Tal pressuposto, remete para o papel das ideias (“construções cognitivas” e “crenças sobre o mundo”) que influenciam a fabricação de uma política pública e, por conseguinte do problema a que esta se reporta. São, também, a “chave para explicar a origem de determinadas preferências dos atores” (Dato, 2005, p. 95).

A realização de um trabalho de revelação dos “fundamentos” de uma política pública remete para o princípio de que esta é sempre portadora de uma ideia do problema (Muller, 1996). No entanto, não se sabe o que é exatamente um “problema político” (Muller, 2004a). Assim, o desafio colocado à análise passa pela sua (re)construção, já que elaborar uma política não significa unicamente resolver problemas, significa igualmente construí-los (Anderson, 1988 citado por Lascoumes & Le Galès, 2007; Muller & Surel, 1998). Nesse sentido, o problema é uma “construção social” (Meny e Thoenig, 1992; Garraud, 2004; Sheppard, 2004; Subirats, Knoepfel, Larrue, e Varone, 2008). É no desenvolvimento deste processo de reconstrução que num processo investigativo se procura explicitar e interpretar os “fundamentos cognitivos de uma política pública, a fim de responder à questão do porquê da ação pública” (Hassenteufel, 2008, p. 9).

¹⁰⁴ Vejamos o seguinte exemplo: apoiado no quadro conceptual da análise das políticas públicas Pierre-Yves Bernard (Bernard, 2007) procura mostrar o estabelecimento de uma ligação entre a perceção do problema do abandono escolar (enquanto questão de política educativa) e a definição de aluno (que coloca problemas). É a tentativa de definição de abandono que cria a definição de público-alvo.



Parte-se do pressuposto que os problemas não são naturalmente políticos (Garraud, 2004; Kübler & Maillard, 2009). Assumem essa identidade ao acederem à agenda política, ou seja, quando são entendidos como merecedores da atenção das autoridades políticas. Daqui decorre a necessidade de ter em conta as circunstâncias e as características que fazem com que um “assunto específico” ou “questão” chegue a “merecer” que o Estado (o Governo em exercício) se sinta obrigado a considerá-lo incluído na sua agenda.

O “papel da análise das políticas públicas consiste em identificar os processos, os atores e os argumentos, pelos quais as suas condições objetivas são percebidas, definidas como problemáticas e a necessitar a intervenção estatal.” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Numa dimensão cognitiva “definir problemas consiste em descrever, explicar, recomendar e, sobretudo, convencer” (Rechefort & Cobb, 1994, citados por Kübler & Maillard, 2009). Como afirma Garraud (2004), “a emergência e a promoção de um problema são inseparáveis de processos cognitivos e normativos de definição e de qualificação (ou de “problematização”) que dão sentido a esse problema. A forma como um problema é construído condiciona à partida as formas possíveis de o considerar e tratar” (p. 50).

Assim, atribui-se especial importância ao papel “iniciador” das autoridades públicas ou governamentais nos processos de inscrição na agenda (“*agenda setting*”)¹⁰⁵, na lógica do que Garraud (2004) designa por “modelo da antecipação” (ou de “mobilização pelo centro”). Segundo este modelo, a autoridade política conclui pela existência de uma “situação problemática” que precisa de soluções ou redefine os problemas que vão ganhando, assim, uma maior margem de manobra para fazer valer os seus interesses, ideias, representações e aplicar medidas pontuais. Ocorre, assim, um certo voluntarismo político, geralmente, sem precedência de reivindicações sociais, ou competições políticas. Deste modelo decorre a atribuição de importância das crenças mobilizadas no interior do Governo.

Enquanto pressuposto interpretativo importa referir que este modelo raramente é exclusivo e, como tal, na realidade tende a surgir relacionado com outros modelos ao longo da “carreira” do problema (Garraud, 2004, p. 53). De acordo com o autor, na medida em que determinadas propostas em função do “modelo da antecipação” suscitam reações e mobilizações contestatárias, a inscrição na agenda dos problemas faz necessariamente apelo ao “modelo da mobilização externa” (*ib., id.*), o que explica a “entrada” de grupos de interesse, no processo de “problematização”. Torna-se, ainda, pertinente – tendo em conta o referido relacionamento entre modelos – considerar as potencialidades interpretativas do “modelo de oferta pública”, para explicar a competição gerada entre partidos políticos em contexto de campanha eleitoral (“mercado político”), sobre questões que podem trazer rentabilidade política como, por exemplo, a introdução do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico, vindo a contribuir para que este se tornasse uma prioridade da ação governamental.

¹⁰⁵ Importa esclarecer que a inscrição na agenda “não é mais do que uma distinção puramente analítica que não deve ser confundida com uma etapa inicial, um momento particular e preciso, nem com uma sequência facilmente isolável” (Garraud, 2004, p. 54).



De acordo com Garraud (2004) “não é necessário ter uma visão exclusivamente estratégica, dos processos de agendamento” dos problemas, pois há variáveis externas constitutivas de contextos particulares e favoráveis a ter em conta, as quais podem contribuir para que um determinado problema já identificado veja chegado o seu tempo de despertar tentativas de soluções políticas. Essas variáveis podem ser explicadas pelo modelo *policy window* de John W. Kingdon (ver Ravinet, 2004; Kübler & Maillard, 2009). Kingdon parte da ideia central de considerar que as “soluções” não são “*problem solving*”, isto é, não são criadas para resolver problemas particulares e não têm necessidade desses problemas para existirem (Ravinet, 2004, p. 218).

Baseando-se neste modelo, aplicando-o a análise das políticas educativas, Delvaux & Mangez (2007) interessam-se por compreender não os processos de inscrição na agenda e de tomada de decisão, mas antes os processos dinâmicos de definição dos problemas e de “fabricação de ideias”. Assim, os autores inscrevem o que designam por processo de “problematização” na “corrente dos problemas” e por processo de “fabricação de ideias” na “corrente das soluções” (ou “corrente das ideias” como os autores preferem designá-la). Para demonstrar que tipos de conhecimentos são prioritariamente mobilizados nos processos de “problematização” e de “fabricação de ideias” (enquanto “processos-chave” da ação pública), os autores partem do princípio de que os problemas ou as ideias não emergem nem sobrevivem caso não sejam submetidas a “provas” associadas a cada um desses processos (Quadro 1).

Quadro 1 – Processos de “Problematização” e “fabricação de ideias”

Processo	“Provas”
Problematização	<i>Importância</i> (qualificar a situação como (in)aceitável)
	<i>Acessibilidade</i> (qualificar a situação como (in)solúvel)
	<i>Hierarquização</i> (priorizar um problema em relação a outros)
	<i>Compatibilidade</i> (qualificar a situação como (in)aceitável)
Fabricação de ideias (Delvaux & Mangez, 2007)	<i>Pertinência</i> (mostrar que a ideia permite/não permite resolver o problema)
	<i>Exequibilidade</i> (demonstrar que a ideia é (in)exequível)
	<i>Aceitabilidade</i> (mostrar quer a ideia gera/não gera outros problemas)

A partir de Delvaux & Mangez (2007)

Delvaux (2009)sublinha que “estas provas não se referem a critérios de juízo universais e indiscutíveis, mas apenas àqueles que são incorporados pelos actores, não garantindo, portanto, a emergência das “melhores” políticas” (p. 968). Esclarece ainda que “nem todos os problemas ou preconizações [ou ideias] são submetidos a cada uma destas provas e elas não surgem obrigatoriamente em momentos predeterminados do processo” (*ib., id.*).



Os autores relacionam a “fabricação de ideias” com o processo de emergência e de acerto dos projetos de ação, enquanto proposições ou alternativas. Nesse sentido, a ideia “fabricada” é, de alguma forma, destinada a tornar-se decisão e ação (nomeadamente através de instrumentos utilizados pelo Governo).

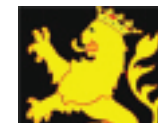
Os instrumentos de ação e a representação de ideias e de problemas

A relação entre a orientação da política pública (representação do problema) e a sua materialização resultante da aplicação a determinado público é estabelecida, de acordo com Hassenteufel (2008), pelos instrumentos de ação disponíveis. Estes são reveladores e portadores de significados e representações, em função dos quais se organizam as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários, (Lascoumes & Galès, 2004), permitindo concretizar e colocar em movimento a ação pública, num determinado domínio.

O conceito de *instrumento*, enquanto ferramenta teórica, permite problematizar os níveis de articulação, adequação e fidelização em relação às representações de que teoricamente poderá ser portador, tendo, no entanto, em atenção que, por vezes, os *instrumentos* são inesperados, independentes dos objetivos perseguidos, e que estruturam a ação pública nos termos da sua própria lógica (Lascoumes & Galès, 2004).

Lascoumes e Le Galès (2004b) defendem que a escolha e conceção dos *instrumentos* não são meras questões técnicas, pois há uma “dimensão política” nesse processo, na medida em que esses instrumentos não são neutros, e uma dimensão cognitiva, já que são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por conceções do(s) modo(s) de regulação (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 104). Com referem os autores, a introdução de instrumentos técnicos e aparentemente despolitizados não se deve a dinâmicas de tecnização da ação, mas a escolhas políticas deliberadas. Nesta perspetiva, o Estado não fornece unicamente estruturas de oportunidade para os atores das políticas públicas, oferece também sistemas de constrangimentos (*ib.*, p.107).

Através dos instrumentos, o Governo procura impor as suas representações e regras de jogo, face às quais os restantes atores se deverão posicionar. Nesta perspetiva, os instrumentos constituem um tipo particular de instituições (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 103), no sentido sociológico do termo, que tornam possível a ação pública e que estabilizam os modos de cooperação dos atores. São regras de jogo formais e informais, rotinas, procedimentos, convenções, estratégias, formas de organização, tecnologias, mas também, crenças, paradigmas, códigos, culturas, conhecimentos que envolvem, sustentam e interpretam ou contradizem rotinas e papéis (*ib.*, p. 95). Assim, os instrumentos orientam e condicionam os comportamentos dos atores e definem maneiras apropriadas de fazer. Enquanto instituições não são neutros, pois contribuem para privilegiar certos atores, certos interesses (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 16; 2007, p. 99), constroem e ao mesmo tempo oferecem recursos e veiculam uma representação dos problemas (Lascoumes & Galès, 2004, p. 16).



Dentro desta perspectiva, os têm capacidades de ação muito diferentes, as quais variam em função dos instrumentos selecionados (*ib.*, *id.*). Este pressuposto contribui para explicar: quais os recursos utilizáveis – onde, quando, como e por quem – contribuindo, assim, para a estruturação de relações de poder; como determinados atores tentam organizar e modificar as regras em função dos seus interesses (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 99).

Mobilização do quadro teórico para a compreensão de um “objeto de estudo”

Com o itinerário teórico apresentado pretendi relevar as “coordenadas” de análise que permitem interpretar as representações do Governo, enquanto quadros cognitivos e normativos que atribuem sentido quer à sua ação, quer às políticas por ele conduzidas, em particular, à fundamentação destas. O uso da dimensão de análise cognitiva permite, a partir de resultados empíricos do estudo, relacionar essas representações com um quadro referencial a que teoricamente se reportam, com os problemas percecionados e com os instrumentos de ação privilegiados pelo Governo.

Esta “autoridade pública”, no que diz particularmente respeito à política de ETI, apoia-se em representações do papel da educação, da escola (mais concretamente da escola pública) e do Estado, reportando-as a um determinado “referencial normativo da política pública”. Assim, é possível perceber como o Governo enquanto “ator dominante” faz corresponder a um determinado “referencial” – nomeadamente através de processos de “tradução” –, as perceções e os valores que preconiza (Muller, 1985, p. 170), acerca da política de ETI e, ainda, compreender em que medida há numa “tendência hegemónica” do Governo para se impor às perceções dos restantes atores¹⁰⁶, acerca da mesma política.

Por seu lado, a “análise cognitiva” da política governamental permite apreender os “fundamentos” da política de ETI, compreender e explicar a que referencial o Governo reporta a sua representação do problema ao qual procurou responder com aquela política, bem como os processos de “mediação” por si compreendidos.

Partindo da premissa de que o problema é uma construção decorrente da investigação, a definição do “problema público”, para o qual a política concreta procura ser solução, resulta dos processos de análise a que são submetidas as representações que o Governo tem desse mesmo problema, registadas através dos seus discursos e argumentos.

¹⁰⁶ Numa situação de “tirania da oferta” (Meny & Thoenig, 1992, p. 111), são as autoridades públicas que modelam as necessidades, acabando, o “público”, por aceitar como aspirações próprias os bens e serviços que as autoridades públicas são capazes de lhes oferecer.



As “ferramentas” teóricas apresentadas permitem explicar:

- os processos de “problematização” e de “fabricação das ideias” (Delvaux & Mangez, 2007), protagonizados pelo Governo;
- os atores que participam submetendo a “provas” aqueles processos (em conformidade com as suas representações da política de ETI);
- o papel “empreendedor” das elites políticas e da administração na construção dos problemas e a sua inscrição na agenda política, numa lógica de “antecipação” ou de “mobilização pelo centro” (Garraud, 2004) que evidenciam um certo voluntarismo político decorrente de um conjunto de crenças.

Bibliografia

- Barroso, J. (2006). Introdução. In J. Barroso, *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação da FPCE da UL.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 5-20.
- Baudouin, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bernard, P.-Y. (2007). La construction du décrochage scolaire comme problème public. *Actes du Colloque International la Fabrication des Politiques Problématiques par les Politiques Publiques*. Nantes.
- Comby, J.-B. (2009). La contribution de l'Etat à la définition dominante du problème climatique. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 1, 17-29.
- Dato, J. R. (2005). Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. In M. P. Sanches, *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 77-107). Granada: Universidad de Granada.
- Delvaux, B. (2009). Qual o Papel do Conhecimento na Acção Pública? *Educação & Sociedade*, 30; n.º 109, pp. 959-985.
- Delvaux, B., & Mangez, É. (2007). *Literature reviews on knowledge and policy*. <http://www.knowandpol.eu>.



- Garraud, P. (2004). Agenda/Émergence. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire de Politiques Publiques*. Paris: Press de Fondation Nacional des Csienes Politiques.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politiques: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Kübler, D., & Maillard, J. (2009). *Analyser les Politiques Publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Lascoumes, P., & Galès, P. (2004). L'action publique saisie para ses instruments. In P. Lascoumes, & P. Galès, *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Press de la Fondation Nationale de Sciences Polítiques,.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF.
- Mons, N. (Julho-Setembro de 2008). Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales. *Revue Française de Pedagogie*, 164, 5-13.
- Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, 35(2), 165-189.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme constrution d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin, *La Constrution du Sens dans les Politiques Publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: Éditions L'Harmattan.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.
- Muller, P. (2004a). *Les Politiques Publiques* (4.^a ed.). Paris: PUF.
- Muller, P. (2004b). L'État en Action Revisité. *Pôle Sud*, 2 (21), 31-42.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Muller, P., Leca, J., Majone, G., Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 46(1), 96-133.



- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2010). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pires, C. (2012). *A "Escola a Tempo Inteiro" – operacionalização de uma política para o 1.º ciclo do ensino básico. Uma abordagem pela "análise das políticas públicas"*. Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa.
- Ravinet, P. (2004). Fênêtre d'oportunité. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 217-225). Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sabatier, P., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 209-234.
- Sánchez, M. P. (2005). El estudio de las políticas públicas. In M. P. Sánchez, (ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (pp. 51-75). Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Surel, Y. (2000a). L'integration europeenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Cahiers Européens de Sciences Po*, 2, 1-21.
- Surel, Y. (2000b). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7, 496-512.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 78-86). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Education et Sociétés*.
- van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris.: PUF.